

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LVII.  
Fasciculus 2.

BRÓDY JÁNOS

**A sztrájkjog nemzetközi és magyar  
aspektusai**

SZEGED  
1999

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et  
Juridicarum Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF  
HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS  
MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL,  
JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit

KÁROLY TÓTH

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ  
JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL  
BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti

TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.

ISSN 0563-0606 Acta Jur.

## Bevezetés

A sztrájk jelensége egyike a jelenkori ipari kapcsolatok döntő problémáinak. A sztrájk alapfontosságú olyan szempontból, hogy segít megosztani a hatalmat egyrészt a munkáltatók és a munkások, másrészt az autonóm csoportok és az állam között. Olyan eszköz, amely elsősorban az ipari kapcsolatok ideológiai konfliktusaihoz kapcsolódik.

A sztrájkjog jelentőségét mutatja, hogy az 1950-es években elkezdődött vitákat követően 1966-ban, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 22–27. szakaszában elismerték emberi jogként. A vita alapja az volt, hogy az emberi jogok területét kibővítsék-e a szociális és gazdasági jogokkal, melyek közé a sztrájkjogot sorolni lehet. Ahhoz azonban, hogy a sztrájkjog ne csak egyszerű morális jog maradjon, fontos, hogy nemzetközi jogi alapokra helyezték.

A nemzetközi jog a sztrájkjogot nyíltan elismerte a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, amelyet Magyarország is megerősített és kihirdetett az 1976. évi 9. törvényerejű rendelettel. Az Egyezmény kimondja, hogy a sztrájkjogot biztosítani kell, feltéve, hogy azt az ország törvényeinek megfelelően gyakorolják. A 6. cikkben elismerik a munkások és a munkáltatók azon jogát, hogy érdekkonfliktus esetén közös akciókhoz folyamodjanak, beleértve a sztrájkot is. Hozzáteszik, hogy az akciókat alá kell rendelni azoknak a követelményeknek, amelyeket az előzetesen megkötött kollektív szerződések tartalmaznak.

Kevésbé konkrét, de ugyanilyen fontos a sztrájkjog vonatkozásában az, hogy az ILO 1948-ban elismerte a társulási és megállapodási jogot, 1949-ben pedig a szervezkedési jogot. Ezen egyezményekkel biztosították a gazdasági partnerek azon jogát, hogy ellentéteiket megegyezőssel rendezzék. Megegyező hiányában pedig a társulási jog alapvető eszközöként ismerték el a sztrájkjogot.

A sztrájkjog nemzetközi elismerését és ezzel fontosságát bizonyítja továbbá az Európai Szociális Charta II. rész 6. cikkének 4. bekezdése, amely – bár már nem univerzális, hanem – regionális szinten biztosítja a sztrájkhoz való jogot.

Természetesen ezek a nemzetközi egyezmények tételesen nem szabályozzák a sztrájkjogot. Az ide vonatkozó joganyag nemzetközi standardjait a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal Egyesülési Szabadság Bizottságának (*ILO Committee of Freedom of Association*) döntéseiből, állásfoglalásaiból és egyezményeiből ismerhetjük meg. Az Egyesülési Szabadság Bizottsága (továbbiakban CFA) 1951 óta működik. Azóta több mint 2000 ügyet vizsgált meg az egyesülési és a szakszervezeti jogok védelmében, melyek közül sok a sztrájkjoggal volt kapcsolatos. 1975-ben sorozatot indítottak ezekről a döntésekről és elvekről. Segítségükkel felvázolható a sztrájkjog definíciója és szabályai, azon jogok, melyek nem korlátozhatók és azok, amelyekkel szemben bizonyos limitációt lehet alkalmazni, függetlenül attól, hogy ezek a nemzetközi munkajogi standardokat megsértene.

---

\* Ez a tanulmány az F/5. 021086 számú OTKA pályázati támogatással készült.

### *A sztrájk definíciója*

A nemzetközi normákból kiindulva a legáltalánosabb elfogadott az a definíció, amely szerint a sztrájk több, munkaviszonyban vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonyban álló munkavállaló által közösen végrehajtott munkabeszüntetés, a munkáltatóra történő nyomásgyakorlás céljából.

Az egyes országokban a „több munkavállaló” körének meghatározása eltérő. Van, ahol munkavállalói csoportról, nagyobb számú munkavállalóról; vagy tömegről beszél a jogszabály.

Ettől érdekes módon tér el az olasz jog annyiban, hogy sztrájknak ismeri el egy munkavállaló munkabeszüntetését is, ha az egyéb ismérvek fennállnak. Természetesen ez az elismerés csak jogilag jelentős, hiszen a munkabeszüntetés fő céljának megvalósulása, a munkáltatóra történő nyomásgyakorlás, ebben az esetben erősen megkérdőjelezhető.

A több munkavállalónak munkaviszonyban, vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonyban kell állnia a munkaadóval. Ezért, a más jogviszony alapján rendszeresen munkát vállalók amennyiben azt megtagadják, vagy jogviszonyukat tömegesen, jogszerűen megszüntetik, bár nyomást tudnak gyakorolni a munkaadóra, mégsem tekinthetjük őket sztrájkolóknak.

Az „azzal egy tekintet alá eső jogviszony”-on például a szövetkezeti tagsági viszonyt, a közszolgálati jogviszonyt, a szolgálati viszonyt, a biztosított bedolgozói jogviszonyt lehet érteni.

A sztrájk objektív oldalát a munkabeszüntetés jelenti, amely alapvetően kétfajta lehet.

Az egyik, az úgynevezett ülősztrájk (*sit down*) amely azt jelenti, hogy a munkások megjelennek a munkahelyen, de a munkát nem veszik fel.

A másik formája, amikor a munkavállalók a munkahelyen meg sem jelennek.

A munkavégzés hiányával egy tekintet alá esik a lassú munkavégzés (*go slow*), a túlzottan előírászerű munkavégzés (*work to rule*), és a megszakításos, vagy váltakozó munkavégzés (*stop working is rotation or sequence*).

A munkakapcsolatok korai történetében csak a munka teljes beszüntetését ismerték el sztrájknak. Az utóbbi évtizedekben a szakszervezetek követeléseik érvényesítése érdekében új formáit kezdték alkalmazni a munkabeszüntetéseknek. Ilyenek például a munkalassítás, ülősztrájk, túlbuzgósági sztrájk. Bár a sztrájk eredetileg a munkabeszüntetést jelentette, az utóbbi időben az a felfogás kezd érvényesülni, amely szélesebben értelmezi a sztrájk kiterjedését. Eszerint a sztrájk körébe tartoznak a fent említett formák is, mint a közös akciók elismert eszközei.

Az egyes nemzeti jogok az elismerés kérdésben nem egységesek. Japánban például a sztrájk általában figyelmeztető jellegű, ezért ott nagy jelentősége van a figyelmeztető sztrájknak, a lassításnak, a túlzottan előírászerű munkavégzésnek. Hasonló a helyzet Németországban, ahol a lassító sztrájk, a túlzottan előírászerű munkavégzéssel megvalósított sztrájk, valamint a figyelmeztető sztrájk jogszerű.

Ezzel az állásponttal ellentétes véleményt képvisel a spanyol jog, ahol a lassítás, a túlzottan előírászerű munkavégzés, az ülősztrájk, a munkahely elfoglalása vagy a váltakozó, illetve megszakításos munkabeszüntetés jogszerűtlen. Az olasz jog értelmében a lassítás és az együtt nem működés, a túlzottan előírászerű munkavégzés és a munkahely elfoglalása, valamint az ülősztrájk jogellenes. A váltakozó vagy megszakításos sztrájk és

az előzetes értesítés nélküli sztrájk csak abban az esetben jogellenes, ha indokolatlanul kárt okoz, vagyis, ha az azzal járó hátrányt nem egyenlíti ki a követeléssel járó előny.

Hasonló ehhez a francia szabályozás, amely szerint a lassítás és a munka egyéb megzavarása jogellenes. Az Egyesült Államokban az ülősztrájk és a részleges sztrájk jogellenes és nem esik a védett körbe.

Magyarországon a sztrájk törvény erre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz.

A hazai szabályozás szerint ez olyan részletszabály, amit a szakszervezet és a munkáltató között létrejött sztrájk szabályzatban, kollektív szerződésben lehet rendezni. A Magyar Vegyipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetségének sztrájk szabályzatában például a munkaharc elismert eszköze, a munkabeszüntetésen kívül:

- a demonstráció (munkaidőn kívül, ebédszünetben, üzemben belül vagy kívül, de feltétlenül az üzem mellett vagy körül jelvények, zászlók stb. kitétele, stb.),
- a munkalassítás (minden munkavégzésre vonatkozó szabály kínosan precíz betartása; olyan hibák el nem hártása, amely ugyan nem a dolgozó feladata, de egyébként ki tudná javítani),
- a munka részleges megtagadása (például a túlóra megtagadása),
- a blokád, bojkott, megszállás (olyan intézkedések, amelyekkel megnehezíthető, hogy a sztrájkoló dolgozókat másokkal helyettesítse a munkáltató).

Különleges eszköz a figyelmeztető sztrájk. Ezt a formát sem nevesíti a sztrájk törvény, mégis a 2. § (3) bekezdésében erre utal, amikor kimondja, hogy az egyeztetés ideje alatt maximum két órára, egy alkalommal sztrájk tartható. A figyelmeztető sztrájk esetét kivéve a különleges eszközökkel nem foglalkozik például a Szegedi Közlekedési Vállalat sztrájk szabályzata.

Napjainkra különleges eszköz lett a szolidaritási sztrájk is. A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően ez az intézmény jogszerű az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban. A magyar sztrájk törvény 1. § (4) bekezdése szintén előírja, hogy a szakszervezeteket – és csakis a szakszervezeteket megilleti a szolidaritási sztrájk kezdeményezésének joga.

A fentiek a sztrájk passzív esetei, amelyek a munkavégzés hiányát jelentik. Ettől meg kell különböztetni az aktív oldalt, amit leginkább a sztrájkörtség intézménye jellemez. Ez azt jelenti, hogy a sztrájkolók megpróbálják rábírtatni a sztrájk ideje alatt munkát végzőket, hogy ők is szüntessék be a munkát. A sztrájkörtség általában jogszerű intézmény, de abban az esetben, ha a rábírást erőszakkal, vagy fenyegetéssel valósítják meg, nem az. Természetesen ilyen esetben a megsértett törvényhely alapján el lehet járni a munkavállalókkal szemben.

A sztrájk szubjektív oldala a munkabeszüntetés célja. A munkabeszüntetés csak akkor minősülhet sztrájknak, ha azt a munkáltatóra történő nyomásgyakorlás céljából végzik. A nyomásgyakorlás, vagyis a sztrájk célja sokféle lehet.

Az általánosan elfogadott elv szerint – melyet a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Európai Szociális Charta is tartalmaz – a sztrájk célja a munkavállalók közös gazdasági vagy szociális érdekeinek előmozdítása lehet. Vannak olyan nézetek, amelyek ezt szűkíteni kívánják oly módon, hogy csak a kollektív szerződésben szabályozható célt szolgáló munkabeszüntetést minősítik sztrájknak. Egyesek szerint a sztrájk célja csak valamely kollektív vita, kollektív szerződésben történő rendezése lehet. Egy svájci meghatározás szerint a sztrájk csak olyan munkabeszüntetés lehet, amellyel a munkavállalók érdekeit a munkáltatóval fennálló

vitájukban törekednek megvédeni. Általánosan elfogadott viszont az, hogy a politikai célra irányuló sztrájk tilos.

A CFA sokszor kijelentette, hogy a sztrájkjog gyakorlása a munkásoknak és szervezeteiknek egy olyan törvényes eszköze, amely lehetővé teszi a gazdasági és szociális jogaik előmozdítását, nemcsak az ipari vitákban, hanem – szélesebb körben – bárhol, ahol kifejezhetik elégedetlenségüket az őket érő szociális sérelmekkel szemben mindaddig, amíg akciójuk csak tiltakozás, nem pedig rendbontás.

Ez a szélesebb értelmezés hosszú fejlődés során alakult ki. Eredményeképpen – nemcsak a sztrájk – hanem a munkakapcsolatok egészének terén egy háromdimenziós rendszer fejlődött ki, amelyben a munkavállalókon és a munkaadókon kívül a kormány is aktív résztvevő lett.

Ez a rendszer Magyarországon is kialakult.

Megfigyelhető, hogy a sztrájkjal elérhető célok köre jelentősen kiszélesedett. Kezdetben még csak azonnali pénzügyi kompenzációra irányult, napjainkban pedig már magában foglalja a távlati gazdasági szociális célokat is. Ezen gazdasági és szociális célok persze politikai aspektusokat is tartalmaznak. Elég itt csak az állam bér-, ár- és adópolitikájára gondolni. Természetes tehát, hogy az állam azokat a törekvéseket, amelyek ezek befolyásolására irányulnak, igyekszik visszaszorítani.

Jó példa erre egy – a CFA által megvizsgált – perui ügy, amelyet a Fény- és Energiaipari Munkások Szövetsége terjesztett elő a kormánnyal szemben. A munkások azt állították, hogy 1981. október 27-én a perui kongresszus felsőháza elfogadott egy olyan – a sztrájkjogot szabályozó – törvényt, amely ellentétben áll az ILO konvencióval. A törvény 4. §-a a következőket tartalmazta:

„A munkások sztrájkolhatnak:

- a) jobb gazdasági és munkakörülmények eléréséért,
- b) a munkáltató által esetleg megsértett jogaik és juttatásaik helyreállításáért.”

A CFA szerint nem lehet arra szűkíteni a sztrájkjal követelhető célok körét, amit a törvény előír, hanem lehetőséget kell biztosítani a sztrájkra akkor is, ha olyan gazdasági, szociális, politikai problémákról van szó, amely közvetlenül érinti a munkások jólétét. A CFA ezért azt javasolta, hogy a törvény szélesebb körben biztosítsa a sztrájk lehetőségét.

A magyar szabályozás szerint a sztrájk célja, a munkavállalók gazdasági és szociális érdekeinek előmozdítása és védelme lehet. Érdekes megjegyezni, hogy a törvény első tervezete szerint sztrájknak csak eredménytelen szakszervezeti kifogás esetén, vagy akkor lett volna helye, ha a dolgozók érdekeit aránytalanul sértő munkáltatói intézkedéssel (mulasztással) kapcsolatban lefolytatott egyeztető eljárás eredménytelenül zárult volna le. A törvény szövegezésekor az ILO egyik szakértője járt Magyarországon, aki kifogásolta a megfogalmazást. Az ő hatására változott meg a szöveg és nyerte el mai formáját, ami összhangban van az ILO 368. számú elvi határozatával.

A magyar joggyakorlatot tekintve megállapítható, hogy a törvényben szereplő „gazdasági és szociális” kitétel mibenléte nem tisztázott. Jogellenesnek minősítette például a munkaügyi bíróság a költségvetési szerv dolgozóinak 1990. január 22-i figyelmeztető sztrájkját, mivel a követelésük az volt, hogy a szerintük munkaköre betöltésére alkalmatlan megyei titkárt bocsássák el. A bíróság megállapította, hogy a sztrájk oka a megyei titkár munkamódszereinek és emberi magatartásának a dolgozók által való elutasítása volt. Ez azonban nem esik a törvény által szabályozott gazdasági és szociális érdekek körébe.

Egy másik esetben egy vállalat egyik gyáregysége önállósodni kívánt és ezért 1989. április 12-én kétórás figyelmeztető sztrájkot, majd április 17-én sztrájkot tartottak. A munkaügyi bíróság határozata alapján ez a sztrájk is jogellenes volt, mivel az önállósodási törekvésnek közvetve lehetnek gazdasági érdekei, de szoros értelemben nem esik a törvény hatálya alá.

Ezzel szemben a Pécsi Munkaügyi Bíróság jogszerűnek minősítette a Budapesti Ipari Szövetkezet pécsi részlegének sztrájkját, amelynek oka az volt, hogy a dolgozók kiválási kérelmét a központ elutasította. A nemzetközi egyezmények és a történeti értelmezésnek ez a döntés jobban megfelel, bár a gazdasági érdekek fennállásának vizsgálata itt is elmaradt, amely a további ügyekben igen fontos lett volna.

Nemcsak a gazdasági és szociális érdekek pontos behatárolása, hanem a politikai aspektusoktól való elhatárolása is nagyon problematikus. A CFA szerint ezekben az esetekben abból kell kiindulni, hogy melyik elem a hangsúlyosabb.

Eszerint jártak el, amikor a Bizottságot felkérték, hogy nyilvánítson véleményt a guyanai Mezőgazdasági és Általános Munkásszövetségek (GAVU) sztrájkjának politikai aspektusaival kapcsolatban. A sztrájk célja egy 1974-es adótörvény eltörlése volt, ami a munkások cukorvásárlási kedvezményét szüntette meg. A problémát az jelentette, hogy a sztrájkot 1977-ben kezdték meg, amikor az ellentét a legnagyobb volt a kormány és a vele szemben álló politikai erők között, amelynek vezetői magas beosztásokat foglaltak el a GAVU-ban. A CFA úgy ítélte meg, hogy a sztrájk célja látszólag a fenti kedvezmények visszaállítása volt, valójában azonban a kormány hatalmát akarták gyengíteni. A Bizottság ugyanakkor kifejtette, hogy a szakszervezetek általános eltiltása a politikai akcióktól nem lenne indokolt, mert megfosztaná őket attól a lehetőségtől, hogy nyilvánosan kifejezzék véleményüket a kormány gazdasági és szociális politikájával kapcsolatban. Ez pedig veszélyeztetné a szakszervezetek azon fő funkcióját, hogy a munkások érdekeit védje.

A CFA azt is javasolta, hogy a szakszervezetek igyekezzenek önfegyelmet gyakorolni és ne terjeszkedjenek túl jogaikon a politikai akciókban azon az áron, hogy elhanyagolják eredeti funkciójukat. Ezért amikor a szakszervezetek – összhangban a nemzeti joggal és gyakorlattal, valamint tagjaik döntésével – elhatározták, hogy kapcsolatba lépnek egy politikai párttal, vagy valamilyen politikai akcióba kezdenek, gazdasági és szociális céljaik elérése érdekében, akkor ezen politikai kapcsolatok vagy akciók nem szabad, hogy veszélyeztessék gazdasági és szociális funkciójukat.

Ezzel a problémával került szembe egy bolíviai szakszervezet. 1971-ben. A távozó kormány – az alkotmány figyelmen kívül hagyásával – létrehozott egy „Népgyűlés” elnevezésű szervet. Ebben a szervben a Bolíviai Munkások Centruma kiemelkedő szerepet játszott. Az új kormány első intézkedései között feloszlatta a Bolíviai Munkások Centrumát, mert úgy ítélte meg, hogy a szakszervezet eltért eredeti funkciójától és valódi politikai párttá alakult. A CFA ezzel kapcsolatban kinyilvánította, hogy a munkásszervezetek tagjainak tevékenységét a szakszervezetiség területére kell korlátozni. Ugyanakkor a kormánynak tartózkodnia kell attól, hogy beleavatkozzon a szakszervezetek működésébe.

Ezzel megerősítették az 1952-es Munkaügyi Konferencia azon elvét, amely szerint a kormánynak keresni kell az együttműködés lehetőségét a szakszervezetekkel, gazdasági és szociális politikájuk megvalósítása érdekében úgy, hogy a szakszervezeteket ne alakítsák át egy politikai párt karjává. Biztosítaniuk kell továbbá, hogy a szakszervezet szabadon, önállóan teremthessen kapcsolatot a politikai erőkkel.

Összefoglalva a CFA véleményét: a szakszervezeteknek politikai eszközöket is biztosítani kell céljaik elérése érdekében, de meg kell különböztetni azokat az eszközöket, amelyeket gazdasági és szociális érdekeik védelmében alkalmaznak és azokat, amelyeknek kizárólag politikai céljaik vannak.

A kizárólag politikai célzatú sztrájkok jogellenesek és nem tartoznak a szervezkedési szabadság körébe. Ez alól csak akkor van kivétel, ha az állam alkotmánya, vagy törvénye korlátlan sztrájk szabadságot biztosít.

A francia jog szerint a politikai sztrájk tilos, amennyiben a kormányzat politikája ellen irányul. Olaszországban szintén jogellenes a politikai sztrájk, de szűkebb körben. Jogellenes sztrájknak ugyanis csak azokat a munkabeszüntetéseket minősítik, amelyek a kormányzat, vagy annak politikai irányvonala ellen irányulnak. Jogosnak ismeri el viszont a sztrájkot, ha az Alkotmány III. fejezetében felsorolt érdeket szolgál. Az említett törvényhely magában foglalja a szociális biztonsághoz, az egészséghez való jogot, a foglalkozáspolitikát, a közoktatást.

Németországban akkor jogellenes a sztrájk, ha kollektív szerződésben nem szabályozható cél érdekében történik. Ide tartozik a politikai sztrájk is, amely nem a munkáltató, hanem az állam ellen irányul.

Ausztriában és Nagy-Britanniában szintén jogellenes a politikai sztrájk.

A sztrájk céljainak és különösen gazdasági- szociális és politikai aspektusainak ilyen részletes elemzését azért tartottam szükségesnek, mert erre a kérdésre sem a magyar Alkotmány, sem pedig a sztrájktörvényünk nem tér ki.

Az Alkotmány 4. §-a csak érdekvédelemről szól, amikor kimondja, hogy „A szakszervezetek és más érdekképviseltek védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit.” A 70/C. § (1) bekezdése már konkrétabban kimondja, hogy a társulási, szervezkedési jog mindenkit megillet, „gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából”. A sztrájktörvény 1. § (1) bekezdése szerint, a dolgozókat „gazdasági és szociális érdekeik biztosítására” megilleti a sztrájk joga. Kifejezetten tehát nem rendelkezik egyik törvényhely sem a politikai sztrájkokról. Ezzel a kérdéssel konkrétan a sztrájk szabályzatok foglalkozhatnak. A Vegyipari Dolgozók Szakszervezeti szövetségének szabályzata például megtiltja a kifejezetten politikai célból (például politikai pártok ellen) szervezett sztrájk kezdeményezését.

### *A sztrájk fajtái*

A sztrájkoknak sok fajtája van, amelyeket különböző szempontok alapján lehet csoportosítani.

Az első csoportosítási szempont a sztrájk terjedelme. Eszerint meg lehet különböztetni általános, teljes, rész- vagy súlyponti sztrájkot. Az általános sztrájk a gazdaság munkavállalóira általában kiterjed. A teljes sztrájk valamely gazdasági ágazat dolgozóit érinti. A rész- vagy súlyponti sztrájk pedig egy ágazat kulcsszerepet betöltő üzemére, illetve az üzem ilyen részlegeire terjed ki úgy, hogy a sztrájk az egész ágazat (üzem) működőképességét döntően zavarja.

Meg lehet különböztetni a szakszervezet által szervezett és nem a szakszervezet által kezdeményezett sztrájkot. Ez utóbbit vadsztrájkoknak nevezik.

Az alapján, hogy a sztrájk a munkaharcban az első lépés-e, vagy pedig csak válaszlépés az azt megelőző kizárásra, megkülönböztetünk támadó és védekező sztrájkot. Az



NSZK jogszabályai szerint a támadó sztrájk azzal a szakszervezeti határozattal kezdődik, amelyhez a munkabeszüntetésre vonatkozó felhívás kapcsolódik.

Lényeges elkülöníteni a munkajogi és a politikai sztrájkot az alapján, hogy a munkáltatóra vagy pedig az államra kíván nyomást gyakorolni.

A sztrájk célja szerint megkülönböztethető a harci, figyelmeztető, és a demonstrációs sztrájk. A harci sztrájk közvetlenül a sztrájk céljainak megvalósítására irányul.

A figyelmeztető sztrájknál a munkavállalók átmenetileg szüntetik be a munkát, a munkáltató meghatározott intézkedésével való egyet nem értésük kifejezésére. Ha a munkáltatói intézkedést ennek ellenére nem változtatják meg, fennáll annak a lehetősége, hogy a munkabeszüntetést harci sztrájkká alakítják át.

A demonstrációs sztrájk meghatározott intézkedéssel szembeni tiltakozás kifejezésére szolgál, anélkül, hogy ahhoz konkrét sztrájkfenyegetés kapcsolódna. Ez általában politikai intézkedésekkel szemben fordul elő.

A sztrájk önállósága alapján meg lehet különböztetni fő- és szimpátiasztrájkot. A fősztrájk a munkavállalók saját céljainak közvetlen megvalósítására irányul. A szimpátiasztrájk járulékos jellegű, résztvevői egy másik sztrájk céljainak megvalósulása érdekében szüntetik be a munkát.

Jogi szempontból elkülöníthető a jogszerű és a jogellenes sztrájk. Ennek megítélésében az egyes jogrendszerek szabályai nagyon eltérő képet mutatnak.

### *A jogszerű sztrájk kritériumai*

#### *A jogszerűséget megalapozó általános körülmények*

A jogszerű sztrájk kritériuma tulajdonképpen a hatályban lévő nemzetközi, vagy nemzeti jogszabályi, vagy gyakorlati elvárás. A sztrájk jogszerűségének megítélése során nemzetközileg elismerten kialakított elvek vizsgálata alkalmat ad a nemzetközi szabályozás és a magyar joggyakorlattal összehasonlítására.

Az első vizsgálandó elv, hogy a sztrájk csak a kollektív munkaügyi vita megoldásának végső eszköze lehet, amelyet minden körülmények között békésen kell alkalmazni.

A végső eszköz kitétel értelmezésekor két lehetőség merül fel. Egyik a szűkebb értelmezés, amely szerint a sztrájkot egyeztető eljárásnak kell megelőzni. Ha az egyeztetés nem vezet eredményre, csak akkor lehet a sztrájk eszközhöz nyúlni. A tágabb értelmezés szerint a munkabeszüntetést csak mindennemű jogorvoslati és tárgyalási lehetőség kimerítése után, és a kollektív szerződésben előírt egyeztető eljárást követően lehet megkezdeni.

A nemzetközi elveket tekintve a szűkebb megfogalmazás az elfogadottabb.

A magyar jogban is érvényesül az az elv, miszerint a sztrájk csak vita megoldásának eszköze lehet. Ha tehát a felek között kollektív megállapodás van érvényben – a békekötelezettség miatt –, az ennek megváltoztatására irányuló sztrájk általában jogellenes. [1989. évi VII. sztrájktörvény 3. § (1) bekezdés d) pont.] Ez alól azonban vannak kivételek. A Baranya Megyei Bíróság döntése szerint például jogos volt az a bérkövetelésre irányuló sztrájk 1989-ben, amely a kollektív szerződésben megállapított bérek megváltoztatására irányult. A döntés oka az volt, hogy 1989-ben még nem módosították a kollektív szerződést az esetleges bérfejlesztéseknek megfelelően. A bíróságnak két kérdésben kellett állást foglalnia, amelyek általában is lényegesek a kollektív szerződésekkel szemben folytatott sztrájkok vizsgálatánál. Az egyik kérdés az volt, hogy van-e a felek

között érvényes kollektív szerződés, amelyre a bíróság válasza igen volt. A második kérdés, hogy a kollektív szerződésben volt-e olyan bértmegállapodás, amely mindkét fél akaratának megfelel. A bíróság válasza erre a kérdésre nem volt, mivel abban az évben még nem állapodtak meg az esetleges bérfejlesztésben, ami azelőtt szokásos volt.

Tehát általánosságban megállapítható, hogy a kollektív szerződés rendelkezései el- leni sztrájk esetében fontos annak vizsgálata is, hogy a kollektív szerződés szabályai mindkét fél pillanatnyi akaratának megfelelnek-e.

Az az elv is érvényesül a hazai szabályozásban, amely szerint a sztrájknak végső eszköznek kell lennie.

A Sztrájk törvény 3. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a sztrájk jogellenes lesz az olyan egyedi munkáltatói intézkedéssel, vagy mulasztással szemben, amelynek megvál- toztatására vonatkozó döntés bírósági hatáskörbe tartozik. A magyar törvény tehát a végső eszköz tág értelmezését alkalmazza, hiszen ha arra lehetőség van, először min- denképpen a bírói utat kell végigjárni. Ennek megfelelően a Pécsi Munkaügyi Bíróság 1990-ben jogellenesnek minősítette a Budapesti Ipari Szövetkezet pécsi telepének dol- gozói által, a kiválás érdekében folytatott sztrájkot. A kiválás kérdésében a közgyűlés döntött, aminek törvényességét a dolgozók a sztrájk eszközével élve vitatták, holott ebben az ügyben a cégbírósághoz fordulhattak volna.

A törvény 3. § (1) bekezdés a) pontja szerint jogellenes a sztrájk, ha az egyeztető eljárásra a sztrájkot kezdeményezőnek felróható okból nem került sor, vagy azt az egyeztető eljárás eredményes volta ellenére tartották meg. Kivétel ez alól a kétórás fi- gyelmeztető sztrájk és a szolidaritási sztrájk. Előbbinél az egyeztetés ideje alatt tartható a sztrájk, utóbbinál pedig mellőzhető az egyeztetés.

A második szempont, hogy a sztrájknak arányban kell állnia az általa elérni kívánt céllal. Ezen elv alapján tehát a sztrájk jogellenes lesz, ha célja durván aránytalan a be- következett, vagy bekövetkezhető kár nagyságával.

A sztrájk tisztességességének elve által megfogalmazott kötelezettségek nemcsak a sztrájkolókat, hanem az államot is terhelik. Az államnak például semlegesnek kell ma- radnia a sztrájkkal szemben. Erre tekintettel Ausztriában például az állami munkaköz- vetítő szolgálat nem közvetíthet munkavállalókat a sztrájkolók helyettesítésére. Tovább megy ezen az olasz szabályozás, amely szerint a munkáltató egyáltalán nem foglalkoz- tathat mást a sztrájkolók helyettesítésére.

Fontos az önkéntesség elve, ezért ha az önkéntességet megsértik, a sztrájk jogellenes lesz.

Vannak jogrendszerek, amelyek a sztrájk jog alanyai alapján is megkülönböztetnek jogszerű és jogellenes sztrájkot. Általában a sztrájk jog alanya a munkáltatónál munkavi- szonyban vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonyban álló munkavállaló lehet. Ezzel szemben a német jogban sztrájkot csak szakszervezet szervezhet. Külön kérdés a szim- pátiásztrájk esete, melynek kezdeményezője például a magyar jog szerint csak szakszer- vezet lehet.

Más szempontból egyes nemzeti jogok (például a spanyol jog) jogellenesnek minősí- tenek minden, a pusztán munkabeszüntetésen túlmenő sztrájktevékenységet, így különö- sen a lassú munkavégzést, a túlzottan előírászerű munkavégzést, az üléssztrájkot, a munkahely elfoglalását, vagy a váltakozó, illetve megszakításos munkavégzést.

A sztrájk célja is meghatározhatja az akció jogszerűségét vagy jogellenességét. Jogellenes lesz a sztrájk, ha nem gazdasági, szociális célra irányul, így különösen a politikai sztrájk.

A jogellenesség és a jogszerűség vizsgálatakor fontos a sztrájk jog tilalmának illetve időleges felfüggesztésének kérdése.

A sztrájk általános tilalma vagy időleges felfüggesztése alapulhat külön jogszabályi rendelkezésen. Ezt nevezzük közvetlen tilalomnak.

A tilalom lehet közvetett is, ami például azt jelenti, hogy a munkaügyi vitát kötelező egyeztetésnek, majd döntőbíráskodásnak kell alávetni, amely a felekre nézve kötelező döntéssel ér véget. A nemzetközi szabályozás a sztrájk jog általános tilalmát, vagy időleges felfüggesztését nem fogadja el.

Az ilyen tilalmak és korlátozások szemben állnak többek között az ILO 87. számú egyezményének 3. cikkelyével, amely egyrészt biztosítja a dolgozók szervezeteinek, hogy programjaikat, szabályzataikat, tevékenységüket megszervezzék, másrészt megtiltja a hatóságoknak, hogy ezt a jogot korlátozzák, vagy annak törvényes gyakorlását gátolják. Ugyanezen egyezmény 10. cikkelye biztosítja a szakszervezeteknek azt a jogot, hogy tagjaik jogait és érdekeit megvédjék. A 8. cikkely kimondja, hogy az ország törvénye ezt a jogot nem csorbíthatja.

Az első módszerre példa egy libériai eset. 1980. június 30-án a kormány a 12. számú rendelettel betiltotta a sztrájkot. A CFA a rendeletet elítélte, és felhívta a figyelmet arra, hogy a jogszabály ellentétben áll a 87. számú egyezménnyel. Hasonló a helyzet például Pakisztánban és 1976 óta Argentínában is.

A közvetett betiltásra jó példa – a CFA által megvizsgált – mauriciuszi ügy. Az ipari kapcsolatokról szóló 1973. évi LXII. törvény alapján minden ipari vitát jelenteni kell az ipari miniszternek, aki a jelentést vagy elfogadja, vagy elutasítja. Ha elfogadja, felterjeszheti a vitát az Állandó Egyeztető Bíróság elé. A CFA arra a következtetésre jutott, hogy amikor egy miniszter kizárólag a saját belátása szerint ítéli alkalmasnak, vagy alkalmatlannak egy munkaügyi vitát arra, hogy előterjessze kötelező egyeztetésre, kizárja a sztrájk alkalmazásának lehetőségét.

Hasonló ehhez a 641. számú kolumbiai ügy, ahol egy törvényerejű rendelet megengette a munkaadóknak, hogy minden munkaügyi vitát felterjesszenek kötelező egyeztetésre, ha a kollektív tárgyalások nem hoztak eredményt. Ebben az esetben az egyeztetés tulajdonképpen megelőzi, kizárja a sztrájkot.

Peruban a munkaügyi vitákban egyeztetéssel döntenek, és semmilyen más eszközt nem lehet igénybe venni. Hasonló rendszer van 1982 óta Bangladesben, ahol minden munkaügyi vitát közvetlenül a munkaügyi bíróságokhoz kell felterjeszteni. Ezt a rendszert megvizsgálta a CFA, és megállapította, hogy a kötelező felterjesztést elrendelő törvény 6. és 8. §-a csorbítja a munkások azon jogát, hogy saját tevékenységüket szervezzék és kifejezésre juttassák programjukat, így az ellentétben áll az ILO 87. számú egyezményével.

A CFA ezen ügyek vizsgálata kapcsán hangsúlyozta, hogy, ha bármilyen törvényhozői intézkedés közvetlenül, vagy közvetve hatással van a sztrájknak, mint fegyvernek a korlátozására, akkor ez az intézkedés csorbítja a szakszervezetek egyik legfontosabb jogát. Elvként kifejtette, hogy a sztrájk jog garantálásának valódinak kell lenni és el kell ismerni mind törvényben, mind a gyakorlatban.

A magyar szabályozás eleget tesz a nemzetközi elvárásoknak, hiszen a sztrájk jogot az Alkotmány elismeri, az 1989. évi VII. törvény pedig részletesen szabályozza.

A sztrájk jog sérthetatlensége azonban nem abszolút. Vannak esetek – különösen nemzeti vészhelyzetben – amikor korlátozása elfogadható.

Ilyennek nyilvánította a CFA az argentin kormány eljárását, a 842. számú ügy kapcsán. Az országban az 1976. évi CLVI. törvény 1. §-a, 1976. március 24-től szeptembe-

rig erőszakosan felfüggesztette a sztrájkot. Argentínában ebben az időben az infláció mértéke elérte az 566,3 %-ot. A kormány kijelentette, hogy a helyzet válságos, a sztrájk felfüggesztése pedig csak válaszlépés volt a veszélyhelyzetre. Hivatkoztak arra is, hogy a kollektív szerződések és a sztrájkjog korlátozása csak ideiglenes jellegű, szükséges volt az intézkedés.

A CFA – figyelembe véve azokat a körülményeket, amelyek ezekhez a lépésekhez vezettek – elfogadta a kormány indokait, de kimondta, hogy egy ilyen intézkedés súlyosan korlátozza a munkások és szervezeteiknek jogát az érdekvédelemhez. A további esetekre nézve kijelentette, hogy a sztrájk felfüggesztése – akár nemzeti vészhelyzetben is – csak átmeneti lépésként alkalmazható.

Nem volt ilyen egyértelmű a helyzet az 1097. számú lengyel ügy kapcsán. Az országban 1981. december 13-án felfüggesztettek minden szakszervezeti tevékenységet, beleértve a sztrájkjogot is. A kormány arra hivatkozott, hogy szükséges volt megtenni ezeket a lépéseket ahhoz, hogy megakadályozzák a polgárháborút, valamint, hogy ellensúlyozzák az anarchiát és a gazdasági káoszt, amelyek veszélyeztették a lengyel állam és nép alapvető érdekeit.

A CFA ezen ügy kapcsán elkötelezte magát annak az elvnek, hogy a gazdasági és szociális válságokra semmiképpen sem lehet megoldás a szakszervezetek elszigetelése és tevékenységük felfüggesztése. Hangsúlyozták, hogy a hadiállapot nem állhat összefüggésben a szakszervezeti jogok gyakorlásával. Ugyanakkor kijelentették, hogy hadiállapotban, mind a kollektívák, mind az egyéneknek mégis el kell fogadniuk, hogy jogaikat jobban korlátozzák, mint békeidőben.

Megjegyezték azonban azt is, hogy kívánatos lenne ezeket az intézkedéseket felváltani olyan törvénykezéssel, amely a társulási jog teljes szabadságát biztosítja, már amennyiben lehetséges az ilyen időszakokban.

Magyarországon az Alkotmány 19/B. és 19/C. §-a felhatalmazást ad – az egyéb törvényi feltételek fennállása esetén – valamely törvény, így akár a sztrájktörvény felfüggesztésére. A 19/B. § rendkívüli állapot idején, a Honvédelmi Tanácsot ruházza fel ezzel a joggal. Ebben az esetben – a CFA elveinek megfelelően – a törvény csak ideiglenes jelleggel függeszthető fel, nevezetesen addig, amíg a rendkívüli állapot tart, kivéve ha az Országgyűlés ezt meghosszabbítja.

A 19/C. § szükségállapot idejére ugyanezen jogot a Köztársasági Elnöknek biztosítja. A felfüggesztés ekkor is csak ideiglenes lehet, harminc napig tarthat. A CFA azon követelményét, amely szerint az ilyen és ehhez hasonló helyzetekben – lehetőség szerint – teljes szabadságot kell biztosítani, nálunk törvényi rendelkezés külön ugyan még nem tartalmazza, de ilyen biztosítéknak tekinthető az Alkotmány 19/B. § (4) bekezdésének azon kitétele, amely szerint az Alkotmány alkalmazása nem függeszthető fel.

Mivel az Alkotmány 70/C. § (2) bekezdése biztosítja a sztrájkjogot, ez úgy értelmezhető, hogy ezen jog még rendkívüli állapot, vagy szükségállapot idején sem függeszthető fel. Megállapítható tehát, hogy a magyar szabályozás maximálisan megfelel a nemzetközi elvárásoknak.

### *A jogszerűséget megalapozó speciális körülmények*

Az előbbieket voltak a jogszerűséget megállapító általános körülmények. A különös körülmények csak meghatározott munkáltatóknál érvényesülnek.

*A sztrájkjog kizárása illetve korlátozása a közszolgálatban*

A speciális körülmények legalapvetőbb területei az igazságszolgáltatási szervek, fegyveres erők, fegyveres testületek, rendészeti szervek, államigazgatási szervek, alapvető szolgáltatásokat biztosító szervek, valamint a gazdaság kulcspozícióiban működő vállalatok.

A Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kifejezetten megengedi a korlátozást a fegyveres erők, a rendőrség és az államigazgatás tagjai tekintetében.

A 87. számú nemzetközi munkaügyi egyezmény szintén megengedi a sztrájkjog limitációját a fegyveres erők és a rendőrség tekintetében.

A nemzetközi gyakorlat szerint a közszolgálatban dolgozók és a közhatóságok nevében eljáró személyek tekintetében is korlátozható a sztrájkjog.

Olaszországban például az Alkotmány 52. cikke szerint tilos a sztrájk eszközt alkalmazni a katonai és rendőri személyzetnek, mivel az veszélyeztetné a nemzetbiztonságot. Az Egyesült Királyságban a katonaságra és a rendőrségre ugyanezek a szabályok érvényesek, míg a kereskedelmi hajók személyzetének, valamint a postai és távközlési dolgozók sztrájkjoga korlátozott.

A CFA szerint azoknak a legális intézkedéseknek, amelyek korlátozzák a sztrájkjogot, indokoltnak kell lenniük és csak azokra a munkavállalókra és szakszervezetekre szabad kiterjedniük, akik (amelyek) az alapvető szolgáltatások terén, vagy a közszolgálatban tevékenykednek.

A megszorítást lehetővé tevő törvényeknek nem szabad a szakszervezetek általánosan elfogadott jogait megsérteni.

Ezt csak úgy lehet teljesíteni, ha ott, ahol megengedett a sztrájkjog korlátozása, megfelelő garanciát adnak a munkások érdekeinek védelmére. Ilyen garanciák például a pártatlan és gyors kompenzációs, egyeztető, békéltető eljárások, amelyekre a vita bármely szakaszában lehetőség van és ahol a döntéseket a törvénynek megfelelően haladéktalanul végrehajtják.

Jó példa erre egy japán eset, ahol a békéltető folyamat végeredményeképpen a bíróság felkérte a kormányt, hogy a nemzeti vállalatok dolgozóinak, valamint a közalkalmazottaknak biztosítson béremelést. A kormánynak nem sikerült a bíróság döntését azonnal végrehajtani. A CFA ezen ügy kapcsán megjegyezte, hogy a kompenzáló eljárások sikerének érdekében a már megszavazott juttatásokat azonnal ki kell utalni az érdekelteknek. Hangsúlyozták azt is, hogy a költségvetést kezelő szervek nem akadályozhatják meg az egyeztető bíróságok által már megítélt juttatások kiosztását. Szerintük a költségvetés szerveinek bevonása ezekbe az eljárásokba csökkentheti a fenti elvek hatékonyságát, ezért ezen szervek kikapcsolását javasolják az ilyen megoldásokból.

Az első elv tehát a kompenzáló eljárásokkal kapcsolatban, hogy a gyakorlatban hatékonyan és lehetőség szerint azonnal érvényesüljenek.

A második a pártatlanság elve, amelyet egy indiai ügy kapcsán vizsgált meg a CFA. A problémát az 1982-es, ipari vitákról szóló törvény 36/B. §-a okozta.

Ez a törvényhely felhatalmazta a kormányt arra, hogy saját belátása szerint kizárhason bizonyos közalkalmazottakat a törvény hatályából. A CFA indokolatlannak tartotta, hogy a kormány ilyen jogosítványt kapjon, mivel Indiában csak ezt a törvényt lehetett alkalmazni az ipari vitákra és a pártatlan munkaügyi bíraskodást is csak ez garantálta. A közalkalmazottak kizárása a törvény hatályából tehát azt jelentette, hogy érdekeik vé-

delmének egyetlen pártatlan fórumától fosztották meg őket. Az ügy kapcsán a CFA kifejezte reményét, hogy a törvény nevezett szakaszát nem fogják alkalmazni.

A magyar szabályozást tekintve a sztrájk törvény 3. § (2) bekezdése értelmében „nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a fegyveres erőknél, a fegyveres testületeknél és a rendészeti szerveknél”. A sztrájk korlátozása ebben a körben megfelel a nemzetközi standardoknak. Az azonban már nem egyeztethető össze a CFA elveivel, hogy a törvény semmiféle kompenzációt nem ad a korlátozások kiegyenlítésére.

Az államigazgatási szerveknél dolgozók terén más a helyzet. A nemzetközi normák ugyan megengedik, hogy ebben a körben is kizárják a sztrájk lehetőségét, de a magyar szabályozás nem él ezzel a lehetőséggel. A sztrájk törvény 3. § (2) bekezdésének második fordulata szerint „az államigazgatási szerveknél a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga”.

A CFA többször kifejtette, hogy a közszolgálatban dolgozók társulási, egyesülési jogának elismerése nem feltétlenül tartalmazza a sztrájkjogot. Ennek bizonyítékául hozták fel azt, hogy az 1978. évi 151. számú egyezmény, amely a közalkalmazottak szervezkedési szabadságának védelméről szól, nem foglalkozik a sztrájk kérdésével. Meg kell jegyeznünk azt is, hogy az ILO 98. számú egyezménye ugyan kiterjeszti a sztrájk jog lehetőségét az államosított vállalatokra és a közszolgálati szervekre, de ugyanezen egyezmény 6. cikke szerint „a jelen egyezmény a köztisztviselők helyzetét nem vonja szabályozási körébe és semmiképpen sem értelmezhető úgy, mint amely jogaikat, illetve jogi helyzetüket érintené”. A 98. számú egyezmény tehát ellentétben áll a közszolgálatban dolgozók sztrájkjogának általános betiltásával.

Természetesen országonként mást kell érteni közalkalmazottakon és köztisztviselőkön.

A CFA szerint a megkülönböztetés azért is nagyon fontos, mert a sztrájk jog megtagadása vagy korlátozása csak a közszolgálatban dolgozók szorosan vett körére alkalmazható, nevezetesen a köztisztviselőkre.

Nagyon jól szemlélteti ezt az elvet egy norvég példa. A Norvég Mozdonyvezetők Társasága – amely egy állami vállalat – megtiltotta a sztrájk alkalmazását a dolgozóknak. Ebben az esetben – a CFA véleménye szerint – a sztrájk betiltását nem lehetett igazolni azzal, hogy ez a közszolgálatot érinti, mivel ezen vállalat dolgozói nem tartoztak a közszolgálat szorosan vett fogalmába. A sztrájk betiltását maximum azzal lehetett volna igazolni, hogy a munkabeszüntetés alapvető szolgáltatást sért.

Egy másik ügyben tanárok sztrájkoltak a kanadai Brit-Columbiában. Bár a helyi törvényhozás nem tiltotta meg a köztisztviselők számára a sztrájk lehetőségét, az oktatási miniszter mégis azzal fenyegetőzött, hogy minden tanárt elbocsát, aki részt vesz a munkabeszüntetésben. A miniszter – más tiltó jogszabály hiányában – a School Act-re hivatkozott, amely előírta, hogy az igazolatlanul hiányzó oktatókat el lehet bocsátani. A CFA ezzel kapcsolatosan arra a következtetésre jutott, hogy az oktatóknak is biztosítani kell a sztrájkjogot, hiszen nem köztisztviselők és az alapvető szolgáltatási szektor dolgozói közé sem sorolhatók.

A belső jogok szabályozását tekintve alapvetően négy csoportot különböztetünk meg aszerint, hogy megengedik, nem tesznek különbséget, tiltják, vagy nem rendelkeznek a köztisztviselők sztrájkjogáról.

Az első csoport, ahol kifejezetten megengedik a sztrájkot a köztisztviselőknek, de bizonyos megszorításokat alkalmaznak velük szemben. Ezek a megszorítások általában a köztisztviselők felelősségi szintjétől, az adminisztrációs hierarchiában elfoglalt helyé-

től, a teljesítendő szolgálat jellegétől és a sztrájkot kísérő körülményektől függenek. Ide tartozik például Kanada és Japán.

A második csoportba azok az államok tartoznak, amelyek nem tesznek különbséget a sztrájkjog alapján a köztisztviselők és más munkavállalók között. Ide sorolhatjuk például Svédországot, Olaszországot.

A harmadik kategóriába tartozó országok jogrendszere kifejezetten megtagadja a sztrájkjogot a köztisztviselőktől. Ez a helyzet például Brazíliában, Svájcban, az Egyesült Államokban.

Az utolsó csoport tagjainak törvényhozása nem rendelkezik a kérdéssel. A szabályozottság hiányából a sztrájkjog meglétére következtetnek például az Egyesült Királyságban, Japánban. A rendelkezés hiányát tiltásként értelmezik például Németországban.

A nemzetközi helyzet áttekintése után meg kell vizsgálni a *magyar szabályozást*.

A magyar sztrájk törvény nem él a nemzetközi jog által lehetőségként biztosított tilalommal. A sztrájk törvény 3. § (2) bekezdése szerint az államigazgatási szerveknél a sztrájkot a kormány és az érintett szakszervezet között létrejött megállapodás alapján lehet gyakorolni. Az „államigazgatási szerveknél” kitételeből az következik, hogy a korlátozás csak a köztisztviselőkre vonatkozik.

Megállapítható tehát, hogy a magyar szabályozás a nemzetközi normáknak megfelelően csak a köztisztviselők sztrájkjogát korlátozza és az országok azon csoportjába tartozik, amely a jogot kifejezetten biztosítja néhány limitációval.

A Megállapodás részleteit vizsgálva megállapítható, hogy a sztrájk teljes tilalmát rendeli el a közszolgálati jogviszony létét alapvetően érintő munkáltatói jogkört gyakorló köztisztviselők számára. A tilalom itt a hierarchiában betöltött pozíción alapul.

A köztisztviselők egyéb csoportjára nézve a Megállapodás nem tartalmaz tilalmat.

A sztrájk kezdeményezésének joga megilleti a Megállapodást aláíró, valamint az ehhez csatlakozó szakszervezeteket, továbbá azok munkahelyi szerveit. A kezdeményezés feltétele a szakszervezet erre felhatalmazott képviselőjének nyilatkozata arról, hogy a szakszervezet a sztrájk kezdeményezésére rendelkezik a köztisztviselők többségének felhatalmazásával, amire vonatkozó adatokat – vita esetén a munkaügyi bíróság jár el.

A kormány eredeti javaslata szerint a sztrájk – az általános szabályokhoz hasonlóan – csak a köztisztviselők gazdasági és szociális érdekeinek érvényesítése céljából kezdeményezhető. A szolidaritási sztrájk fő szabályként tilos, de a kormány tárgyalási alapul elfogadja annak megengedhetőségét. A megállapodás az egyeztető eljárások két szintjét szabályozza.

Az első a helyi egyeztető eljárás, amit a kezdeményezést követő három napon belül meg kell kezdeni. Ha a tárgyalások hét munkanapon belül nem vezetnek eredményre, következik a második szint.

A miniszteri szintű egyeztetést egyik oldalon a sztrájkot kezdeményező szakszervezet és legmagasabb szintű szervének képviselői, másik oldalon a sztrájk-követelésben érintett közigazgatási szerv és a miniszter által kijelölt képviselők között kell lefolytatni.

A munkabeszüntetés akkor kezdhető meg, ha a vitatott kérdésben a közigazgatási szerv esetében a miniszteri szintű, önkormányzat esetében pedig a helyi egyeztető eljárás – a kezdeményezéstől számított kilenc munkanapon belül – nem vezet eredményre.

A megállapodás bizonyos minimális szolgáltatásokat ír elő, amikor kimondja, hogy a sztrájk az ügyfeleket nem akadályozhatja meg a halaszthatatlan ügyeik elintézésében, nem akadályozhatja meg az országos és helyi választásokat, népszavazásokat, nem veszélyeztetheti az ország honvédelmi, katasztrófavédelmi feladatainak ellátását. Nem

hiúsíthatja meg az Országgyűlés, a Kormány és az önkormányzati képviselő-testület, illetve a közgyűlés jelentős társadalmi kihatású döntéseinek teljesítését.

Az, hogy mi tartozik a halaszthatatlan ügyek, az ellátásukhoz szükséges feltételek, illetve a jelentős társadalmi kihatású döntések kategóriájába, az egyeztető eljárásen kell tisztázni.

A Megállapodás olyan részletes szabályokat tartalmaz, amely alapján egy speciális „sztrájtörvénynek” is minősülhetne. Természetesen nem az, hiszen ez nem kötelező erejű, de ahhoz bármelyik érdekképviselői szerv szabadon csatlakozhat. Hatékonyságát a gyakorlat fogja megmutatni.

*A sztrájkjog korlátozása a lakosságot alapvetően érintő szolgáltatások terén és az ipar kulcságazataiban*

A nemzetközi normák szerint is elfogadottan léteznek olyan alapvető szolgáltatások, amelyek estén – a szolgáltatás jellegéből fakadóan – szintén korlátozható, illetve bizonyos esetekben kizárható a sztrájk joga. Abból a szempontból, hogy a jog kizárása, vagy csak korlátozása indokolt, meg kell különböztetni azon területeket, amelyek az – életet, egészséget, testi épséget és személyes biztonságot érintő – alapvető szolgáltatásokra terjednek ki és azokat, amelyek a kevésbé fontos alapvető szolgáltatásokra, valamint a gazdaság kulcságazataira vonatkoznak.

Korlátozásokat lehet elrendelni a lakosságot alapvetően érintő szolgáltatások terén és a gazdaság azon kulcságazataiban, ahol egy általános és esetleg meghosszabbított sztrájk jelentős nehézségeket okozna a lakosság érdekeinek, szükségleteinek biztosításában.

A CFA például elfogadta az indiai kormány azon állítását, hogy a vasút kulcságazat, ezért ott a sztrájk korlátozása indokolt. Egy spanyol ügy kapcsán a CFA – az előző megállapításon továbbmenve már hajlott annak elismerésére, hogy egy teljes és meghosszabbított sztrájk a vasúti szolgáltatásokban az egész lakosság érdekét veszélyeztetné, ezért már-már beletartozhat az alapvető szolgáltatások kategóriájába.

Az egyes országok belső szabályozását tekintve alapvetően két csoportot különíthetünk el.

Az első csoportba tartoznak azok az országok, amelyek részletesen szabályozzák az alapvető szolgáltatások körét. Ilyen például az Egyesült Államok, Kanada, Brazília, Magyarország.

A másik csoportba sorolhatók azon államok, amelyek törvénykezése csak általános meghatározást ad. Ide tartozik Németország, Ausztria, Tunézia, Ciprus és a Fülöp-szigetek.

Alapvető szolgáltatásnak minősül ezen csoport szabályai szerint az olyan tevékenység, amelynél a sztrájk ellentétes a közrenddel, a gazdasági fejlődéssel, vagy amely tevékenységet a kormány annak minősít. Ezen utóbbi megoldás ellen a CFA két ügyben is tiltakozott. Az első egy perui eset volt, ahol a törvénytervezet az alapvető szolgáltatásoknak minősülő tevékenységek felsorolása után (vízellátás, fénny, energia, kommunikáció), tisztasági és egészségügyi szolgáltatások, temetők, kórházak, telekommunikáció) kimondta, hogy ide tartozik a fentiekben kívül mindaz, amit a kormány annak nyilvánít. A CFA szerint ezen utolsó pontban említett tag megfogalmazás olyan értelmezési lehetőséget nyújthat, amely szemben áll az alapvető szolgáltatások általános definíciójával. Kifejezte reményét, hogy a végleges szövegben nem lesz benne ez a kitétel. A másik ügyben egy 1984-es monseratti törvény az alapvető szolgáltatások kategóriáját ugyan



szűken határozta meg, de tartalmazott egy olyan kitétele, amely szerint a kormányzó szabadon ide sorolhat más területeket is. A CFA javasolta a törvényhozásnak, hogy fontolja meg a kormányzó ezen jogkörtől való megfosztásának lehetőségét.

A magyar sztrájk törvény 4. § (2) bekezdése szabályozza a sztrájk korlátozását az ipar kulcságazataiban.

Előírja, hogy „annál a munkáltatónál, amely a lakosságot alapvetően érintő tevékenységet végez – így különösen a közforgalmi tömegközlekedés és távközlés terén, továbbá az áram, a víz, a gáz és egyéb energiaszolgáltatást ellátó szerveknél –, csak úgy gyakorolható a sztrájk, hogy a még elégséges szolgáltatás teljesítését ne gátolja.”

A magyar szabályozás ezen a téren összhangban van a nemzetközi elvekkel. Ezekben a kulcságazatokban a sztrájkjog korlátozása tulajdonképpen abban áll, hogy a munkát teljes egészében beszüntetni nem szabad. Mindig biztosítani kell azokat a minimális szolgáltatásokat, amelyek meggátolják, hogy a sztrájk veszélyeztesse ezen ágazatok, vagy a lakosság méltánylást érdemlő érdekeit.

A minimális szolgáltatás tulajdonképpen egy feltétel, amelynek teljesítése esetén – ha az alapvető szolgáltatásoknál maradunk, – a sztrájk nem fog veszélyeztetni olyan érdekeket, amelyek a sztrájktilalom alá esnek. Felfogható a minimális szolgáltatás úgy is, hogy a sztrájktilalom alá eső kategóriákat egy olyan alacsonyabb kategóriába helyezi, amely már csak korlátozás alá fog esni. Egy példával szemlélítve: a vízművek dolgozóinak általános sztrájkja lehet tilos, mert a vízhiány életet, egészséget veszélyeztet. Ha viszont a sztrájkolók teljesítenek bizonyos minimális szolgáltatásokat, például két óra kivételével egész nap biztosítják a folyamatos vízellátást, ebben az esetben a sztrájk már nem fog életet, egészséget veszélyeztetni, így nem is lesz tilos.

Egy másik szempontból a minimális szolgáltatások eszközként is felfoghatók, amelyeket törvényesen lehet alkalmazni annak érdekében, hogy elkerüljék a sztrájk tilalmát.

Az alapvető szolgáltatáson kívül a gazdaság olyan részeire is alkalmazni lehet a minimális szolgáltatások kötelezettségét, amelyekben egy általános sztrájk súlyos nemzeti vészhelyzetet idézne elő. A CFA ezt figyelembe véve jóváhagyott egy olyan törvényt, amely a bányászok sztrájkjával kapcsolatban teljes tilalmat csak azokra nézve írt elő, akik a vállalat biztonságát szavatolták.

A magyar szabályozás szintén él a minimális szolgáltatások kötelezővé tételének lehetőségével.

A törvényben szereplő területek felsorolása nem taxatív. Ide sorolható a jogszabályban szereplőkön kívül minden olyan tevékenység, amely a társadalom érdekében elengedhetetlen. A minimális szolgáltatások körének meghatározására a törvény nem vállalkozhat, ezért azt mindig az adott helyzetre vonatkoztatva kell megállapítani. A vasút esetén például a személyvonatok 25 %-ának közlekedni kell, de figyelmeztető sztrájk esetén a még elégséges szolgáltatás csak a fűtési, vízszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettségre terjed ki. A pedagógusok esetén a még elégséges szolgáltatás magában foglalja a tanulók szakszerű felügyeletét, beleértve az életkori sajátosságoknak megfelelő foglalkoztatást, étkeztetést és egészségügyi ellátást.

Nem volt ilyen egyértelműen megállapítva a minimális szolgáltatások mértéke a Budapesti Közlekedési Vállalatnál, amiből a dolgozók 1990. január 23-i figyelmeztető sztrájkja után komoly jogvita származott. A Fővárosi Munkaügyi Bíróság döntése szerint a sztrájk jogellenes volt. Az indoklásban elfogadták a vállalat álláspontját, amely szerint a főváros tömegközlekedésének akár 10–15 perces leállítása esetén sem biztosított a még elégséges ellátás. A másodfokú bíróság ezzel szemben megállapította a

sztrájk jogszerűségét. Szerintük a dolgozók eleget tettek a még elégséges ellátás biztosításának azzal, hogy a munkát csak az üzemkezdettől, egy órára függesztették fel.

A sztrájk törvény szerint a minimális szolgáltatások mértékét a sztrájkot megelőző egyeztető eljárásokon kell tisztázni. Ennek alapján minősítette a bíróság a Szegedi Közlekedési Vállalat dolgozóinak sztrájkját jogellenesnek, mivel a sztrájkolók a kialakult minimális szintet egyoldalúan megváltoztatták.

Áttérve a sztrájk törvény sztrájktilalomra vonatkozó rendelkezéseire, a 3. § (3) bekezdése szerint „nincs helye sztrájknak, ha az életet, az egészséget, a testi épséget, vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy elemi kár elhárítását gátolná”.

A törvény ezen meghatározása különbözik a nemzetközi jog megfogalmazásától annyiban, hogy míg a magyar szabályozás „környezet”-ről beszél, a nemzetközi elvekben „személyes biztonság” szerepel. Mivel a személyes biztonság elve magában foglalja a környezet veszélyeztetésének tilalmát is, így a magyar szabályozás, a nemzetközihez képest indokolatlan szűkítést alkalmaz.

#### *A sztrájkolókkal szemben alkalmazott szankciók és a visszahelyezés*

A szankciók nagyon sok fajtáját alkalmazzák a sztrájkoló munkásokkal és a szakszervezetekkel szemben. Enyhébb formái a kártérítés, a fegyelmi, az elbocsátás. A legszigorúbbak a büntetőjogi szankciók.

A leggyakoribb szankció az elbocsátás, amelyet lehet csak néhány sztrájkolóra alkalmazni, de a munkások tömegeivel szemben is igénybe szokták venni. Az Egyesült Királyságban például a munkavállalók szabadon sztrájkolhatnak, ellenük büntetőjogi szankciót nem alkalmazhatnak és bizonyos határokon belül mentesek a munkáltatónak okozott kár megtérítésének kötelezettsége alól is. Munkabeszüntetésük azonban szerződésszegésnek minősül, ami feljogosítja a munkáltatót arra, hogy elbocsássa őket. Egyetlen megkötés az, hogy a munkáltatónak az összes sztrájkolót el kell bocsátani, ellenkező esetben ugyanis diszkrimináció történne.

Az elbocsátást, mint szankciót, a legtöbb országban alkalmazzák függetlenül attól, hogy egy meghosszabbított, vagy csak egy-két napos sztrájkról van szó. A munkásokat vagy azért bocsátják el, mert részt vesznek a sztrájkban, vagy azért, mert nem tettek eleget annak a kíváncságnak, hogy újra kezdjék a munkát. Néha bizonyos törvények értelmében, pl. Chilében, azok a dolgozók, akik nem térnek vissza a munkához – miután 60 napig sztrájkoltak úgy tekinthetők, mint akik önként felmondtak.

A CFA véleménye szerint nem szabad különbséget tenni az elbocsátás és a sztrájk miatti elbocsátás között, mert ez sérti a 98. számú egyezmény 1. §-át és ellenkezik a társulási, egyesülési jog elvével. Ezzel kapcsolatban a bizottság megállapította, hogy a munkásoknak és különösen a szakszervezeti vezetőknek megfelelő védelmet kell adni a megkülönböztetéssel szemben.

A sztrájkorség tagjának, legyen az munkás vagy szakszervezeti tisztségviselő, elbocsátása vagy az azzal való fenyegetés a CFA szerint szintén veszélyeket rejt magában. Az a véleményük, hogy azért, mert valaki törvényes szakszervezeti tevékenységet végez, nem lehet elbocsátani. Ez a megállapítás a tömeges elbocsátásokra is igaz. Sri Lankán például 1980 júliusa után egy általános sztrájk miatt a munkások ezreit bocsátották el. Az ok az volt, hogy részt vettek a sztrájkban. A CFA felhívta a figyelmet arra, hogy a túl szigorú intézkedések, mint például a tömeges elbocsátás és az újrafoglalkoztatás megta-

gadása, azon az alapon, hogy részt vettek a sztrájkban a társulási jog megsértését jelenti. Kinyilvánították azt is, hogy a szakszervezeti tagok vagy azok vezetőinek a sztrájk miatti elbocsátása úgy értelmezhető, mintha a szakszervezeti jogaik gyakorlása miatt bűntették meg volna őket. Ez természetesen tilos, az egyetlen lehetséges megoldás a visszahelyezés.

A CFA kimutatta, hogy az elbocsátásokat a pénzbeli kompenzáció kötelezővé tétele nem akadályozta meg.

Ha ezzel az eszközzel a munkáltatók megválthatnák indokolási kötelezettségüket, akkor ez lehetővé tenné, hogy a munkáltató bármelyik munkástól, bármilyen ok miatt megszabaduljon, még akkor is, ha szakszervezeti tagsága, vagy tevékenysége miatt bocsátaná el. A CFA előírásai, amelyek megkövetelik a sztrájkolók visszahelyezését, nemcsak a szakszervezeti vezetőkre vonatkoznak, hanem olyan aktivistákra is, akik részt vettek a sztrájkban. A Bizottság a sztrájkolók visszahelyezését azért is követeli, hogy kialakulhasson egy olyan háttér, amely jobban kedvez a korrekt munkajogi kapcsolatok fejlődésének. Úgy tűnik, hogy a visszahelyezés a tömeges elbocsátások esetén is megfelelő megoldás.

A magyar sztrájk törvény 6. § (1) bekezdése szerint a sztrájk kezdeményezése és a jogszerű sztrájkban való részvétel nem minősül a munkaviszonyból eredő kötelezettségek megsértésének, így e miatt a munkavállalókkal szemben hátrányos intézkedés nem alkalmazható. A törvény ezen megfogalmazása tehát – jogszerű sztrájk esetére – mentességet ad mindennemű szankció alól. A mentesség természetesen nem terjed ki a jogellenes sztrájkra különösen, ha a Munka Törvénykönyve, a Polgári Törvénykönyv, vagy a Büntető Törvénykönyv által előírt normákat megsérti. Ilyenkor velük szemben a megsértett törvényhely alapján el lehet járni. A jogsértők munkaviszonya például megszüntethető, vagy megszűnnek tekinthető. Itt kell megjegyezni, hogy a jogszerű sztrájk esetén azon túl, hogy semmilyen szankció nem alkalmazható, jár a családi pótlék és a sztrájk időtartama a szolgálati időbe is beszámít.

Ami a büntetőjogi szankciókat illeti, a CFA többször hangsúlyozta, hogy ezek a sztrájkolókkal szemben nem alkalmazhatók. A munkabeszüntető esetleges letartóztatása, bebörtönzése összeférhetetlen a társulási, egyesülési jog elveivel. Természetesen más a helyzet, ha sztrájk idején a dolgozók bűncselekményeket követnek el.

A magyar szabályok szerint a jogellenes sztrájk – az egyéb törvényi kitételek fennforgása esetén – bűncselekményt valósít meg a közérdekű üzem működésének megzavarása esetén (Btk. 260. §). A jogszerű sztrájk sem mentesít a büntetőjogi felelősség alól, ha sztrájk alatt testi sértést, kényszerítést, magánlaksértést, becsületsértést, zsarolást, rongálást vagy más bűncselekményt valósítanak meg.

### *Befejezés, változások a sztrájkjogban*

A sztrájkjog szabályainak vizsgálatát követően szólni kell azokról a változásokról, amelyek manapság kezdenek érvényesülni a sztrájkjogban. A változást egy kétfázisú folyamatként foghatjuk fel. Az első fázist, amely a század második felétől lefelé van, az erős szakszervezetiség jellemezte. Ebben az időben a legfontosabb, a szakszervezeti jogok minél kiterjedtebb biztosítása volt. A folyamat második fázisában a filozófia, szakszervezet-elleniségbe fordult úgy, hogy a nem szervezett munkaerőt kezdte preferálni a szervezettel szemben. A kollektív szerződések támogatása helyett erős individualizmus kezd érvényesülni, ami az egyén szabadságát próbálja megvédeni a szak-

szervezetekkel szemben. Ezt az álláspontot hallják az individualistákon kívül a monetáris gazdasági iskola vezető képviselői is, akik a szakszervezetekre úgy tekintenek, mint a munkáltató és a munkavállalók közötti piaci viszonyok eltorzítóira. Ezek az elméletek elsősorban azokban az országokban szembeötlők, ahol a munkáltatók megpróbálják aláaknázni a kollektív szerződéseket és ezen belül elsősorban a sztrájkjogot.

Ezzel egy időben a fejlett országokban a sztrájk új formái is jelentkeznek. Az akciók ideológiai alapja egy mélyebb meggyőződés, célja pedig lehet például a polgári jogok, a környezet védelme, az antinukleáris, pacifista álláspont képviselése.

Úgy tűnik, hogy a „munkás-lét” alapján történő szerveződés háttérbe szorul. Az viszont biztos, hogy a sztrájk a szemben álló felek kapcsolatának inkább a tünete, mint az oka, ezért a legfontosabb cél a konfliktushelyzetek alapját képező okok megoldása.

### Felhasznált irodalom

- Ben Ruth *Israel*: Freedom of strike
- Dr. Radnay József*: A magyar sztrájktörvény (Magyar Jog 1990.)
- Dr. Radnay József*: A sztrájk egyes kérdései a külföldi jogrendszerben (Munkaügyi Közlöny 1990.)
- Az Európai Szociális Charta
- Az ILO 87., 98. és 151. számú egyezményei
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya
- Az 1989. évi VII. törvény a sztrájkról
- Az 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról
- Az 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
- Az 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
- A Munka Törvénykönyve
- A Magyar Vegyipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetségének Szövetségi Munkaharc Szabályzata
- A Szegedi Közlekedési Vállalat Sztrájk Szabályzata
- Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról
- Javaslat a „még elégséges ellátás” kritériumainak meghatározásához sztrájk esetén, a nevelés-oktatás területén.

JÁNOS BRÓDY

## THE HUNGARIAN AND INTERNATIONAL ASPECTS OF THE RIGHT TO STRIKE

(Summary)

Strike is a means in the hand of employees in the collective legal relations throughout the world that helps to divide the power on one hand between the employers and employees, on the other hand between the state and autonomous groups. This is such a means that is connected in the first place with the ideological conflicts of the industrial relations.

After the political changes in 1989–90 in Hungary strike started being used very often.

According to the practice and international expectations strike regulation was issued both on the constitutional and statutory level in Hungary as well.

Hungarian provisions are rather limited. It is very necessary to know the foreign law systems, their case law and comments of the ILO in order that Hungarian interpretation, practice and jurisdiction can meet the international expectations.

In my thesis I am trying to examine with regard to the international interpretations, principles and cases how the Hungarian law meets the legal expectations, what deficiency it has and how it can be developed.